

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan sejarah Indonesia, khususnya pada era orde baru terdapat berbagai permasalahan dalam pelaksanaan sistem pemerintahan Indonesia. Bentuk permasalahannya berupa pola pikir pemerintah dalam struktur pemerintahan, dimana titik berat kekuasaan berada pada tangan penguasa birokrasi pemerintah yang mengakibatkan rakyat tidak dapat mengontrol birokrasi pemerintahan secara maksimal. Kekuasaan ini disalah gunakan oleh penguasa orde baru untuk menguasai struktur birokrasi pemerintahan dengan konsep *monoloyalitas*. Semua pejabat termasuk pegawai dari berbagai lini dan *layer* mempunyai jabatan dan kewajiban rangkap memihak golongan yang berkuasa.¹

Di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dikenal sistem pemerintahan, yang mana sistem pemerintahannya terdiri atas pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Pengakuan tentang pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penegasan tentang pelimpahan kewenangan dan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara jelas juga disebutkan dalam Pasal 18A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga dengan jelas bahwa wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam bentuk wilayah besar dan wilayah kecil yang dalam implementasinya yang dimaksud dengan wilayah besar adalah provinsi dan wilayah kecil adalah kabupaten/kota dan satuan wilayah lainnya yang bersifat khusus dan istimewa.

Dalam perspektif hukum, wewenang sekaligus hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitannya dengan pemerintah daerah mengenai pelimpahan kewenangan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

¹ Sri Hartini, SH., M.H dkk, 2008, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, cetakan pertama, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 1

tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan tersebut sering dikenal dengan adanya pemberian otonomi daerah yang berimplikasi adanya sistem desentralisasi atau adanya penyerahan urusan pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.² Kebijakan otonomi daerah memberi kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi dan prakarsa sendiri sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Pemberian otonomi kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Kebijakan ini menyebabkan adanya pergeseran konsentrasi kegiatan dari pusat ke daerah khususnya kabupaten/kota, akibatnya tuntutan layanan masyarakat khususnya di daerah akan semakin meningkat tajam dalam kuantitas maupun kualitas pelayanan kepada masyarakat. Hal ini tercermin dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Kabupaten Kaimana sebagai implementasi dari adanya kebijakan otomoni khusus, merupakan salah satu kabupaten hasil pemekaran, yang dulunya berstatus distrik di bawah Kabupaten Fak-fak. Pembentukan Kabupaten Kaimana berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Sarmi, Kabupaten Keerom, Kabupaten Sorong Selatan, Kabupaten Raja Ampat, Kabupaten Pegunungan Bintang, Kabupaten Yahukimo, Kabupaten Tolikara, Kabupaten Waropen, Kabupaten Kaimana, Kabupaten Boven Digoel, Kabupaten Mappi, Kabupaten Asmat, Kabupaten Teluk Bintuni, dan Kabupaten Teluk Wondama di Provinsi Papua tanggal 12 November 2002, yang diresmikan bersamaan dengan pelantikan pejabat bupati pada tanggal 11 April 2003.³ Guna menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai "tujuan negara" sesuai Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diantaranya melindungi segenap bangsa dan

² Pasal 1 butir 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

³ Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Papua Barat, Profil Entitas Kabupaten Kaimana http://manokwari.bpk.go.id/?page_id=961 diakses 20 September 2017

seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia, maka "hanya dapat dicapai" dengan adanya pembangunan nasional yang dilakukan dengan perencanaan yang matang, realistik, terarah dan terpadu, bertahap, bersungguh-sungguh, berdaya guna dan berhasil guna.⁴ Sebagaimana kabupaten baru dalam rangka menyukseskan tujuan negara, tentulah diperlukan sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dalam hal ini pegawai Aparatur Sipil Negara yang berkompeten sehingga mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah. Pegawai merupakan bagian dari aparatur negara, sehingga kalau berbicara mengenai kedudukan pegawai dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia maka sangatlah berperan penting karena Pegawai Negeri Sipil sebagai alat pemerintah dalam membawa komponen-komponen kebijakan atau Peraturan-peraturan Pemerintah guna terealisasinya tujuan nasional.⁵

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, secara garis besar juga memberi petunjuk mengenai Pegawai Negeri Sipil, "dimana kedudukan dan peranan Pegawai Negeri sangat penting dan menentukan karena adalah aparatur negara, pelayan masyarakat serta sebagai pelaksana pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan nasional". Sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang tersebut bahwa untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan, diperlukan pegawai Aparatur Sipil Negara yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Hal ini ditegaskan lebih lanjut bahwa pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam suatu jabatan struktural dilaksanakan berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, suku, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur atau kondisi kecacatan. Pergeseran paradigma dalam sistem

⁴ Penjelasan Umum Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

⁵ Sri Hartini, SH., M.H dkk, 2008, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, cetakan pertama, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 3

penyelenggaraan pemerintahan, perubahan dan perkembangan lingkungan strategis baik di luar lingkup kepegawaian, seperti arah kebijakan nasional kepegawaian, kondisi politik pemerintahan dan pelaksanaan desentralisasi kewenangan pemerintahan kepada daerah, menyebabkan pelaksanaan promosi mutasi dalam pengisian jabatan struktural tidak disesuaikan dengan kebutuhan organisasi dan pengembangan karir Pegawai Negeri Sipil sehingga diperlukan manajemen Pegawai Negeri Sipil yang diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasilguna. Pasal 13 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara disebutkan bahwa jabatan Aparatur Sipil Negara terdiri atas : Jabatan Administrasi, Jabatan Fungsional, dan Jabatan Pimpinan Tinggi. Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan dan integritas, serta persyaratan lain yang dibutuhkan Jabatan Administrasi, Jabatan Fungsional, dan Jabatan Pimpinan Tinggi sebagaimana dimaksud diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Lebih lanjut dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural antara lain dimaksudkan untuk membina karier Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural dan kepangkatan sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan. Jadi jabatan struktural hanya dapat diduduki oleh mereka yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil. Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) tidak dapat diangkat dalam jabatan struktural. Anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara hanya dapat diangkat dalam jabatan struktural apabila telah beralih status menjadi Pegawai Negeri Sipil, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundangan. Eselon dan jenjang jabatan struktural juga diatur sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural, mekanisme pengangkatan pejabat pemerintah daerah diserahkan sepenuhnya kepada Gubernur, Walikota atau Bupati sebagai kepala daerah yang memiliki wewenang penuh dalam menunjuk dan mengangkat pejabat atau pembantunya. Idealnya untuk menuju pegawai profesional sesuai dengan

analisis jabatan, maka seharusnya setiap Pegawai Negeri Sipil dari sejak pengadaan sudah mulai diarahkan berdasarkan keahlian yang dimilikinya dalam jabatan tertentu.⁶

Permasalahan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural merupakan permasalahan yang sangat kompleks mengingat pengaturan tersebut diatur secara sporadis dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Untuk itu pemerintah pusat dan daerah perlu menginterpretasikan peraturan tersebut secara tepat dan konsisten. Berkaca dari Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 100 tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural juga menjelaskan bahwa Pegawai Negeri Sipil yang akan atau menduduki jabatan struktural harus mengikuti dan lulus pendidikan dan pelatihan kepemimpinan sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan untuk jabatan tersebut. Dari sini jelaslah bahwa persyaratan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural benar-benar diwujudkan dan konsisten. Dalam struktur organisasi satuan perangkat kerja daerah (SKPD) seleksi dalam pengangkatan pejabat struktural seyogyanya harus melalui tahap-tahap penilaian secara obyektif. Kewenangan penuh kepala daerah dalam pengangkatan pejabat struktural dapat terlihat dari pembentukan Tim Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) yang bertugas menginventarisasi pegawai yang memiliki kualifikasi untuk menduduki jabatan tertentu dan mengusulkan kepada kepala daerah. Posisinya sebagai kepala daerah berhak untuk menyetujui ataupun menolak usulan dari tim Baperjakat. Fenomena semacam ini seringkali menjadi diskresi terhadap kebijakan-kebijakan kepala daerah apabila menimbulkan kontradiksi atau polemik. Gubernur, Bupati atau Walikota memiliki kekuasaan mutlak untuk mengatur pegawai yang akan membantu pelaksanaan tugasnya, sekaligus berhak untuk memberhentikan pegawai yang dianggapnya kurang cakap atau kurang mendukung kebijakannya. Makna diskresi menurut Gayus Lumbuun anggota Komisi III DPR "adalah kebijakan dari pejabat yang intinya membolehkan pejabat publik melakukan sebuah kebijakan yang melanggar Undang-Undang, dengan tiga

⁶ Ahmad Ghufro, SH dan Sudarsono, SH, 1991, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Penerbit PT. Rineka Cipta, Jakarta, hlm.104

syarat yakni, demi kepentingan umum, masih dalam batas wilayah kewenangannya, dan tidak melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik”.⁷ Kewenangan diskresi yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sering kali disalah artikan karena dalam praktek seringkali promosi dan mutasi jabatan luput dari norma tersebut serta sarat dengan tekanan konflik kepentingan. Untuk mendapatkan jabatan dan peluang berkembang seorang Pegawai Negeri Sipil, dihadapkan pada peluang yang diperebutkan secara kurang profesional dan hal ini kini menjadi hal yang lazim dalam birokrasi. Kewenangan kepala daerah ini merupakan kekuatan hukum untuk mempertahankan kebijakannya dengan asumsi diskresi sebagai perwujudan haknya sehingga bila muncul polemik atas mutasi pejabat struktural, kepala daerah tidak bisa diintervensi oleh pihak-pihak tertentu.

Di Kabupaten Kaimana pada kenyataannya sampai saat ini masih terjadi ketidak jelasan berkaitan dengan pertimbangan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural, sebagai contoh dalam pengangkatan pejabat Eselon II sampai dengan pejabat Eselon IV masih belum sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, misalnya ketidaksesuaian pendidikan dengan jabatan baru seorang Pegawai Negeri Sipil, ketidaksesuaian pengalaman dalam jabatan lama dengan jabatan baru, bahkan ada Pegawai Negeri Sipil yang sudah mengikuti pendidikan kepemimpinan, tapi belum mendapat jabatan. Selain itu, adanya pejabat berstatus *non job* membuat mereka kehilangan jabatan, sekaligus tidak memiliki pekerjaan yang jelas. Hal inilah yang sering menimbulkan masalah kepegawaian antara lain rasa tidak senang dengan pejabat yang diangkat karena merasa pengangkatan tersebut tidak adil. Rasa tidak senang ini seringkali berakibat menurunnya tingkat etos kerja dengan pejabat yang bersangkutan sehingga akhirnya pekerjaan yang menjadi tanggung jawab bersama antara pegawai yang bersangkutan dengan pejabat tersebut menjadi kurang baik hasilnya. Selain itu ada juga rasa kurang puas dari Pegawai Negeri Sipil tersebut, yang pada akhirnya menurunkan prestasi kerja pegawai sehingga mengakibatkan

⁷ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol14965/pro-kontra-rencana-pembuatan-peraturan-untuk-melindungi-pejabat-publik> diakses tanggal 22 September 2017

jalannya roda pemerintahan di daerah demi mengedepankan pelayanan publik tidak berjalan seefektif dan seefisien yang diharapkan oleh masyarakat. Melihat situasi tersebut maka munculah banyak spekulasi, bahwasanya dalam pengangkatan jabatan cenderung terkesan adanya faktor politik, kerabat, keluarga, dan lain sebagainya. Menyikapi persoalan-persoalan mengenai pengisian dalam jabatan struktural yang terjadi di lingkungan pemerintah daerah Kabupaten Kaimana, maka Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kabupaten Kaimana yang sebelumnya bernama Badan Kepegawaian dan Diklat Daerah Kabupaten Kaimana diharapkan mampu memainkan peranannya sehingga dalam proses pengangkatan jabatan struktural dapat meminimalisir subjektifitas yang masih terjadi sampai saat ini sehingga dapat tercipta pemerintahan yang baik (*good governance*) termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan publik.

Dari uraian di atas maka penulis menyadari akan pentingnya kedudukan pegawai Aparatur Sipil Negara secara umum guna menjalankan tugas dan fungsinya demi terwujudnya tujuan negara sehingga diperlukan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural secara profesional sehingga mampu melaksanakan tanggung jawabnya secara berdaya guna, berhasil guna dan berkelanjutan. Bertitik tolak dari latar belakang masalah yang ada, penulis mengadakan penelitian dengan judul: **"Peranan Badan Kepegawaian Dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Kaimana Dalam Meminimalisir Pengangkatan Jabatan Struktural Berdasar Subjektifitas."**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas maka penulis dapat mengemukakan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Peranan Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Kaimana dalam pemberian pertimbangan pengangkatan jabatan Struktural?
2. Apa ukuran yang digunakan dalam pengangkatan jabatan struktural untuk meminimalisir subjektifitas?

3. Kendala-kendala apakah yang dihadapi dalam melakukan proses promosi pengangkatan dalam jabatan struktural guna meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan baik?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui dan menganalisis Peran Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Kaimana dalam pemberian pertimbangan pengangkatan jabatan Struktural.
2. Mengetahui dan menganalisis ukuran yang digunakan dalam pengangkatan jabatan struktural untuk meminimalisir subyektifitas
3. Mengetahui dan menganalisis kendala-kendala apakah yang dihadapi dalam melakukan proses promosi pengangkatan dalam jabatan struktural guna meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan baik.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Melalui penelitian ini, penulis berharap dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi perkembangan Ilmu Hukum Administrasi Negara khususnya Hukum Kepegawaian terkait masalah dalam meminimalisir pengangkatan jabatan struktural berdasar subjektifitas demi terciptanya pemerintahan yang baik (*Good governance*) yang bersih dan bebas dari Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme (KKN).

2. Manfaat Praktis

Bagi Pegawai Negeri Sipil, penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan dan menambah pengetahuan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan karier Aparatur Negara dalam pengangkatan jabatan struktural, sehingga dalam penerapan sistem manajemen

administrasi kepegawaian di daerah berorientasi pada profesionalitas pelayanan publik yang lebih baik.

E. Keaslian Penelitian

Penulisan hukum ini merupakan hasil karya asli penulis, bukan merupakan duplikasi ataupun plagiasi dari hasil karya orang atau penulis lain. Keaslian materi ini dapat dibuktikan dengan membandingkannya dengan penelitian yang pernah dilakukan oleh peneliti lain sebelumnya yang membahas tema serupa yaitu :

1. a. Identitas Penulis :

- Nama : Steffi Ayu Detania
- NPM : 070509570
- Fakultas : Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta

b. Judul Skripsi : Efektifitas Penempatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural pada Dinas Sosial Tenaga, Kerja, dan Transmigrasi Kabupaten Barito Utara Provinsi Kalimantan Tengah.

c. Rumusan Masalah :

- 1) Bagaimana efektifitas penempatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural pada Dinas Sosial, Tenaga kerja, dan Transmigrasi Kabupaten Barito Utara Provinsi Kalimantan Tengah ?
- 2) Faktor-faktor apakah yang digunakan oleh pejabat yang berwenang ketika menempatkan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan Struktural ?

d. Hasil Penelitian :

- 1) Penempatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural pada Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi Kabupaten Barito Utara Provinsi Kalimantan Tengah belum sepenuhnya dilakukan secara efektif. Pada satu sisi pelaksanaan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural pada Dinas Sosial, Tenaga

kerja dan Transmigrasi Kabupaten Barito Utara Provinsi Kalimantan Tengah telah dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Namun dalam kenyataan yang ada ditemukan penempatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan maupun keahlian. Dengan demikian, sulit diharapkan penempatan seorang Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural pada Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi Kabupaten Barito Utara Provinsi Kalimantan Tengah akan membawa daya guna yang maksimal.

- 2) Faktor-faktor yang digunakan oleh pejabat yang berwenang ketika menempatkan seorang Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural meliputi pangkat, tingkat pendidikan, pelatihan (Diklat), dan daftar penilaian kerja. Di samping persyaratan yang disebutkan di atas, atasan juga memperhatikan faktor-faktor seperti: senioritas, aspek usia, pendidikan dan pelatihan (Diklat), pengalaman. Dalam prakteknya penempatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural dilingkungan Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi Kabupaten Barito Utara Provinsi Kalimantan Tengah tidak hanya ditentukan oleh faktor-faktor yang disebutkan di atas melainkan juga dilihat dari tingkat kepercayaan dan loyalitas dari atasan kepada Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan. Perbedaan penulisan hukum ini dengan sebelumnya adalah penulis menggunakan peraturan yang baru yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sedangkan penelitian sebelumnya masih belum mengacu pada Undang-Undang tersebut karena dilakukan tahun 2011. Disamping itu, dalam penulisan hukum ini, penelitian difokuskan pada ruang lingkup Badan Kepegawaian dan Sumber Daya Manusia Kabupaten Kaimana Provinsi Papua Barat sedangkan yang sebelumnya pada Dinas Sosial, Tenaga kerja, dan Transmigrasi Kabupaten Barito Utara Provinsi Kalimantan Tengah serta terdapat perbedaan dalam judul

penelitian yang secara garis besar mempunyai peran penting agar praktik-praktik pengangkatan dalam jabatan struktural bebas dari kesan mengedepankan subjektivitas.

2. a. Identitas Penulis :

- Nama : Fifi Amista
- NPM : 061010245
- Fakultas : Hukum Universitas Islam Riau

b. Judul skripsi : Pelaksanaan Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural di lingkungan Badan Kepegawaian Daerah Kuantan Singingi Tahun 2006

c. Rumusan Masalah :

- 1) Bagaimana proses pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural di lingkungan Badan Kepegawaian Daerah Kuantan Singingi ?
- 2) Faktor apakah yang menghambat pengangkatan Pegawai Negeri Sipil ?

d. Hasil Penelitian :

- 1) Proses pelaksanaan terhadap pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural harus menganut sistem karier dan prestasi kerja. Syarat untuk melamar Pegawai Negeri Sipil batas usia paling rendah adalah 18 tahun dan paling tinggi adalah 40 tahun, apabila syarat telah dipenuhi maka calon Pegawai Negeri Sipil menempuh tahap lampiran, penyaringan, dan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan rangkap. Prestasi kerja yaitu suatu sistem untuk menduduki suatu jabatan atau naik pangkat bagi seorang Pegawai Negeri Sipil didasarkan pada kecakapan dan prestasi yang dicapai oleh Pegawai Negeri yang diangkat. Kecakapan harus dibuktikan dengan ujian dan prestasi kerja dibuktikan dengan nyata, yang menduduki jabatan struktural

pengangkatannya ditetapkan oleh keputusan Presiden, setelah keputusan Presiden dikeluarkan dan mendapatkan persetujuan dari Bupati maka jabatan kepangkatan untuk diterbitkan Surat Keputusan Bupati kemudian dilaksanakan pelantikan dan pengambilan sumpah terhadap Pegawai Negeri Sipil yang diangkat dalam Jabatan Struktural.

- 2) Faktor yang menghambat pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan struktural dilingkungan Badan Kepegawaian Daerah Kuantan Singingi adalah kurangnya pengembangan dari pengetahuan dan ketrampilan yang dimiliki oleh Pegawai Negeri Sipil. Didalam penelitian ini ditandai dengan kurangnya kemampuan kompetensi teknis dari tugas masing-masing Pegawai Negeri Sipil tersebut, yang penulis temui berupa kurangnya penataan organisasi kepegawaian sehingga tidak efektifnya pelaksanaan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil tersebut didalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan baik di Pusat maupun di Daerah, serta kurangnya SDM aparatur Pegawai Negeri Sipil Kuantan Singingi. Perbedaan penulisan hukum ini dengan sebelumnya adalah penulis menggunakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sedangkan penelitian sebelumnya masih belum mengacu pada Undang-Undang tersebut karena dilakukan tahun 2006. Disamping itu, dalam penulisan hukum ini, penelitian difokuskan pada ruang lingkup Badan Kepegawaian dan Sumber Daya Manusia Kabupaten Kaimana Provinsi Papua Barat sedangkan yang sebelumnya pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Singgi serta terdapat perbedaan dalam judul penelitian yang secara garis besar mempunyai peran penting agar praktik-praktik pengangkatan dalam jabatan struktural bebas dari kesan mengedepankan subjektifitas.

F. Batasan Konsep

1. Peranan

Peranan (*Role*) merupakan aspek dinamis kedudukan (*status*). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, dia menjalankan suatu peranan.⁸

2. Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) adalah Satuan Organisasi Perangkat Daerah yang sebelumnya bernama Badan Kepegawaian Daerah.

3. Kabupaten Kaimana

Kabupaten Kaimana merupakan salah satu kabupaten baru hasil pemekaran, yang dulunya berstatus distrik di bawah Kabupaten Fak-fak. Pembentukan kabupaten ini berdasarkan Undang-Undang Nomor. 26 Tahun 2002 tanggal 12 November 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Sarmi, Kabupaten Keerom, Kabupaten Sorong Selatan, Kabupaten Raja Ampat, Kabupaten Pegunungan Bintang, Kabupaten Yahukimo, Kabupaten Tolikara, Kabupaten Waropen, Kabupaten Kaimana, Kabupaten Boven Digoel, Kabupaten Mappi, Kabupaten Asmat, Kabupaten Teluk Bintuni, dan Kabupaten Teluk Wondama di Provinsi Papua.⁹

4. Meminimalisir

Meminimalisir atau meminimalkan adalah menjadikan minimal.¹⁰

5. Pengangkatan

Pengangkatan adalah ketetapan atau penetapan menjadi pegawai (naik pangkat, dsb)¹¹

6. Jabatan Struktural

⁸ Prof. Dr. Soejono Soekamto, 2012, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Penerbit Rajawali Pres, Jakarta, hlm. 212

⁹ Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Papua Barat, *Profil Entitas Kabupaten Kaimana* http://manokwari.bpk.go.id/?page_id=961 diakses 12 Oktober 2017

¹⁰ Departemen Pendidikan Nasional, 2012, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, edisi keempat, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 917

¹¹ *Ibid*, hlm. 68

Dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural, Jabatan Struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi Negara.

7. Subjektifitas

Subjektifitas secara umum dapat diartikan sebagai subjek atau pribadi atau perorangan. Subjektif adalah mengenai atau menurut pandangan sendiri.¹²

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam melakukan penelitian hukum ini, jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris. Dalam penelitian hukum empiris, penelitian didasarkan pada fakta-fakta di lapangan dan berfokus pada perilaku masyarakat hukum (*law in action*). Penelitian hukum empiris ini dilakukan secara langsung kepada responden untuk memperoleh data primer yang didukung dengan data sekunder atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.¹³

2. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian hukum empiris adalah data primer sebagai data utama dan data sekunder sebagai data pendukung.

a. Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari responden dan narasumber tentang obyek yang diteliti dengan cara mengumpulkan

¹² Departemen Pendidikan Nasional, 2012, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, edisi keempat, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 1345

¹³ Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2015, *Pedoman Penulisan Hukum/Skripsi*, Yogyakarta, hlm. 8

keterangan langsung kepada pihak-pihak terkait. Dalam penelitian ini, data primer yang digunakan berupa:

- 1) Hasil wawancara langsung dengan Bapak Drs. Donald R. Wakum selaku Kepala Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Kaimana
- 2) Hasil wawancara langsung dengan Bapak Elia L. Rumangun, S.STP selaku Kepala Bidang Pengembangan, Penilaian Kinerja Aparatur dan Penghargaan pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Kaimana
- 3) Hasil kuesioner kepada beberapa Pegawai Negeri Sipil yang menduduki Jabatan Struktural pada organisasi perangkat daerah (OPD) di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Kaimana

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan kepustakaan yang berwujud Peraturan Perundang-undangan, buku, jurnal, hasil penelitian, dan dokumen-dokumen lain yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Data sekunder dalam penelitian ini adalah:

- 1) Bahan hukum primer terdiri dari:
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok kepegawaian
 - c) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Sarmi, Kabupaten Keerom, Kabupaten Sorong Selatan, Kabupaten Raja Ampat, Kabupaten Pongkor, Kabupaten Bintang, Kabupaten Yahukimo, Kabupaten Tolikara, Kabupaten Waropen, Kabupaten Kaimana, Kabupaten Boven Digoel, Kabupaten Mappi, Kabupaten Asmat, Kabupaten Teluk Bintuni, Dan Kabupaten Teluk Wondama Di Provinsi Papua

- d) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil
- g) Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pedoman Penilaian Kompetensi Pegawai Negeri Sipil
- h) Peraturan Bupati Kaimana Nomor 4 Tahun 2017 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja Inspektorat dan Badan Daerah Kabupaten Kaimana

2) Bahan hukum sekunder terdiri dari:

- a) The Liang Gie, Pertumbuhan Pemerintah Daerah Di Republik Indonesia, Penerbit PT. Gunung Agung, Jakarta, 1967
- b) Moh. Mahfud MD, SH, Hukum Kepegawaian Indonesia, edisi pertama, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 1988
- c) Drs. Slamet Saksono, Administrasi Kepegawaian, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1988
- d) Ahmad Ghufro, SH dan Sudarsono, SH, Hukum Kepegawaian Di Indonesia, Penerbit PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1991
- e) Sastra Djatmika, SH dan Drs. Marsono, Hukum Kepegawaian di Indonesia, edisi revisi, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1995
- f) Bernard Raho, SVD, Teori Sosiologi Modern, Penerbit Prestasi Pustakaraya, Jakarta, 2007
- g) Sri Hartini, dkk, Hukum Kepegawaian Di Indonesia, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2008

- h) Prof. Dr. Soejono Soekanto, Sosiologi Suatu Pengantar, Penerbit Rajawali Pers, Jakarta, 2012
- i) Dr. S.F. Marbun, Hukum Administrasi Negara, cetakan pertama, Penerbit FH UII Press, Yogyakarta, 2012
- j) Tim Redaksi Intimedia, Pokok-pokok Kepegawaian Pegawai Negeri Sipil, Penerbit Intimedia, Bandung, 2012
- k) Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Pedoman Penulisan Hukum/Skripsi, Yogyakarta, 2015

3) Bahan hukum tersier:

- a) Tim Prima Pena, Kamus Lengkap Bahasa Indonesia, Edisi Terbaru, Penerbit Gitamedia Press, Jakarta, 2011
- b) Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa, Edisi Keempat, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2012
- c) Internet :

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol14965/pro-kontra-rencana-pembuatan-peraturan-untuk-melindungi-pejabat-publik>

http://manokwari.bpk.go.id/?page_id=961

<http://makassar.lan.go.id/index.php/survei/publikasi/artikel/876-mengupas-tuntas-perubahan-nomenklatur-perangkat-daerah-berdasarkan-pp-nomor-18-tahun-2016-tentang-perangkat-daerah-part-1>

http://pta-makassarkota.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=485&Itemid=248

3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dengan cara:

- a. Wawancara secara langsung dengan narasumber. Narasumber dalam hal ini merupakan Pejabat yang berwenang yakni Kepala Badan dan Kepala Bidang Pengembangan, Penilaian Kinerja Aparatur dan

Penghargaan pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Kaimana dengan pedoman wawancara terbuka.

- b. Penyebaran kuesioner kepada beberapa Pegawai Negeri Sipil yang menduduki Jabatan Struktural di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Kaimana.
- c. Studi kepustakaan melalui pengumpulan data dengan cara membaca dan mempelajari buku-buku, tulisan-tulisan, dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku terkait dengan penelitian ini.

4. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Kaimana.

5. Populasi dan Sampel

a. Populasi

Populasi dalam penelitian ini adalah Pegawai Negeri Sipil yang menduduki Jabatan Struktural pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Kaimana.

b. Sampel

Penelitian ini menggunakan metode *simple random sampling*. Teknik sampling ini memilih sampel secara acak dari populasi yang telah ditentukan oleh peneliti untuk digunakan dalam memperoleh data yang relevan dalam penelitian ini. Sampel dalam penelitian ini adalah sebanyak 50 orang dari populasi Pegawai Negeri Sipil yang diangkat dalam Jabatan Struktural untuk dijadikan sampel dalam penelitian ini.

6. Responden dan Narasumber

Responden adalah subyek yang sudah ditentukan berdasarkan sampel dan jumlah yang representatif. Responden memberikan jawaban langsung atas pertanyaan peneliti berdasarkan kuesioner atau wawancara yang

berkaitan langsung dengan rumusan masalah hukum dan tujuan penelitian. Responden dalam penelitian ini adalah Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Kaimana. Narasumber adalah subjek atau seseorang yang berkompeten dan berkapasitas sebagai pejabat yang berwenang, professional dan ahli. Narasumber dalam penelitian ini adalah Drs. Donald R. Wakum, Elia Lerixon Rumangun, S.STP, keduanya selaku Kepala Badan dan Kepala Bidang Pengembangan, Penilaian Kinerja Aparatur dan Penghargaan pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Kaimana.

7. Analisis Data

Data yang diperoleh dianalisis secara deskriptif kualitatif yang dilakukan dengan cara memahami dan merangkai data yang telah dikumpulkan secara sistematis, sehingga diperoleh suatu gambaran mengenai keadaan yang diteliti. Selanjutnya diambil kesimpulan dengan metode berpikir deduktif, yaitu suatu pola berpikir yang didasarkan pada hal-hal bersifat umum kemudian ditarik kesimpulan bersifat khusus.